

## **ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

---

УДК 338

© Тюленев Никита Иванович

— ведущий юрисконсульт Калининградской железной дороги

— филиала ОАО «РЖД», магистр права

n.tiulenev@gmail.com

### **Правовые основы предоставления доступа к железнодорожной инфраструктуре в Российской Федерации и Республике Польша**

**Аннотация.** В условиях современного мобильного и быстроразвивающегося рынка промышленные, перерабатывающие, торговые предприятия нуждаются в оперативном логистическом обеспечении их деятельности. Железнодорожный транспорт сегодня играет важную роль в формировании рынка грузоперевозок, что обеспечивает его стабильное участие в транспортной системе любой страны. В Российской Федерации железнодорожный транспорт функционирует на частично конкурентных основах, т.е. частичной приватизации отрасли при наличии большой доли участия государственного капитала, как со стороны финансирования отрасли, так и в части выполнения административных функций. В свою очередь в Европейском Союзе сфера железнодорожного транспорта в большинстве своем представлена частными перевозчиками, логистическими операторами, а владельцем инфраструктуры является государственная компания. Разрабатываемые в России стратегии и программы развития железнодорожного транспорта предполагают формирование конкурентного рынка перевозок на принципах отделения услуг по перевозкам от услуг железнодорожной инфраструктуры. Учитывая, что подобная система уже показала свою эффективность в европейских странах, в рамках данной статьи мы проведем анализ действующего правового регулирования взаимодействия перевозчика и владельца инфраструктуры в России и Польше, как страны — члена Европейского Союза, где функционирует рынок железнодорожных перевозок с высокими показателями конкуренции среди его участников.

**Ключевые слова:** железнодорожный транспорт; договор по использованию железнодорожной инфраструктуры; железнодорожные перевозки; владелец железнодорожной инфраструктуры.

© Nikita Iv. Tyulenev

— leading legal counsel of the Kaliningrad railways,  
a branch of the JSCo “RZD”, Master's degree in Law

## **Legal basis for granting access to railway infrastructure in the Russian Federation and the Republic of Poland**

**Abstract.** In the conditions of a modern mobile and rapidly developing market, the industrial, processing, and trading enterprises need operational logistics support for their activities. Nowadays railway transport plays an important role in freight market formation, which ensures its stable participation in the transport system of any country. In the Russian Federation, railway transport operates on a partially competitive basis, i.e. partial privatization with a large share of state capital, both from the financing of the industry, and in performing administrative functions. In turn, the railway transport sector in the European Union is mostly represented by private carriers, logistics operators, and the state-owned company is the owner of the transport infrastructure. The developing strategies and programs for railway transport in Russia suggest the formation of a competitive freight market based on the principles of separating transportation services from railway infrastructure services. Taking into consideration the efficiency of the system in European countries, the current paper has analyzed the current legal regulation of the interaction of the carrier and the owner of the infrastructure in Russia and Poland, as a member country of the European Union, where there is a railway freight market with high rates of competition among its members.

**Keywords:** railway transport; agreement on the use of railway infrastructure; railway transportation/freights; owner of railway infrastructure.

---

В современных условиях развития мирового рынка железнодорожных транспортных услуг преобладают тенденции к приватизации перевозчиков, владельцев железнодорожной инфраструктуры общего пользования (далее — владельцев инфраструктуры) и иных предприятий, обеспечивающих деятельность железных дорог. Приватизация рынка связана с появлением конкурентного рынка, как следствие, увеличением количества железнодорожных перевозчиков, требования к которым должны быть стандартизированы, унифицированы с целью уменьшения риска монополизации рынка вследствие предоставления привилегий одному или нескольким перевозчикам.

Действовавшие на заре приватизации в России федеральные законы в области функционирования железнодорожного транспорта были

ориентированы на то, что имущество железнодорожного транспорта находилось в федеральной собственности, поэтому их положения потребовали концептуального пересмотра. Необходимо было пересмотреть положения законов, касающихся организационно-правовой формы организаций отрасли [1, стр. 80].

Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 была утверждена Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте. Отметим, что в рамках Программы предусмотрено разделение функций государственного регулирования и организации хозяйственной деятельности, переход от монопольного состояния к конкурентному, сохранение государственного регулирования и контроля над инфраструктурой, разделение тарифа на инфраструктурную, локомотивную и вагонную составляющие. В соответствии с Программой изменилось существо правоотношений по организации и обеспечению перевозок железнодорожным транспортом. Указанные правоотношения разделились на два самостоятельных направления — услуги инфраструктуры и услуги перевозки.

Авторы Программы предполагали, что в случае реализации всех ее положений в России может быть создан конкурентный рынок железнодорожных перевозок, при сохранении роли государства как главного регулятора рынка, осуществляющего нормативное регулирование и контроль в сфере безопасности движения. Функции лицензирования и стандартизации также входят в компетенцию государственных органов.

Таким образом, предполагалось создание системы железнодорожного транспорта, подобной тем, которые функционируют в европейских странах, например, Германии, Польше, Швеции и др., где система представлена следующим образом: инфраструктура общего пользования — перевозчики на железнодорожном транспорте (в грузовом секторе) — государственные органы контроля и надзора. Сектор пассажирских перевозчиков представлен одной или несколькими компаниями, осуществляющими перевозки дальнего следования, а также небольшими предприятиями, работающими на региональном или местном рынках.

Государство, в свою очередь, является владельцем контрольного пакета акций компании — владельца инфраструктуры, а также компании — грузоперевозчика, и перевозчика пассажиров. Предприятия, как правило, объединены единым холдингом. Однако функционирование рынка на данных условиях требует не только экономических и структурных преобразований на железнодорожном транспорте, но и соответствующего правового регулирования.

Отмечу, что в Республике Польша владельцем 97% железнодорожной инфраструктуры общего пользования является акционерное общество «ПКП ПЛК» (PKP PLK S.A.), перевозчиком, контролируемым государством, — акционерное общество «ПКП Карго» (PKP Cargo S.A.) (осуществляющее

около 40% грузовых железнодорожных перевозок по всей стране), пассажирским перевозчиком дальнего следования — акционерное общество «ПКП Интерсити» (PKP Intercity S.A.) [<https://www.pkp.pl/> (дата обращения: 15 мая 2020 г.)].

Действующее российское законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность на железнодорожном транспорте, представлено несколькими Федеральными законами от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», подзаконными актами Правительства РФ, Минтранса России, а также нормативными правовыми актами ОАО «РЖД». Учитывая, что предметом изучения в рамках данной статьи является правовое регулирование взаимодействия перевозчиков и владельца инфраструктуры на железнодорожном транспорте, далее рассмотрим вопросы законодательного регулирования взаимоотношений перевозчиков и владельцев инфраструктуры.

Железнодорожный транспорт, как указано в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ, состоит из железнодорожного транспорта общего пользования (работа на железнодорожных путях общего пользования), железнодорожного транспорта необщего пользования (работа на железнодорожных подъездных путях), а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на их территориях и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд. В связи с тем, что железнодорожный транспорт общего пользования постоянно взаимодействует с железнодорожным транспортом необщего пользования, железнодорожный транспорт общего пользования принято называть общественным или магистральным, а железнодорожный транспорт необщего пользования — промышленным.

Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ предусматривается наличие трех субъектов в области железнодорожного транспорта — перевозчика, владельца инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и пользователя услугами железнодорожного транспорта. Владельцев инфраструктуры, как и перевозчиков, должно быть несколько. Это, прежде всего, ОАО «РЖД», в уставный капитал которого вносится имущество федерального железнодорожного транспорта, а также ряд иных организаций, владеющих железнодорожными путями общего пользования. Согласно ст. 14 Закона предоставление перевозчикам доступа к услугам инфраструктуры должно осуществляться на недискриминационной основе, предусматривающей равные условия оказания услуг по

использованию инфраструктуры перевозчиками независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности [1].

Статьей 50 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ перевозчикам предоставлена возможность заключения с владельцем инфраструктуры договоров об оказании услуг по использованию инфраструктуры для осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа, грузобагажа. Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 703 утверждены Правила оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, которые детально регулируют процесс оказания услуг, оказываемых владельцем инфраструктуры перевозчику.

Кроме того, указанным постановлением утверждена примерная форма договора об оказании услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. В Российской Федерации подобные договоры часто заключаются между ОАО «РЖД», как владельцем инфраструктуры, и перевозочными компаниями, осуществляющими пригородные пассажирские перевозки в рамках отдельных регионов, например, акционерные общества «Калининградская пригородная пассажирская компания», «Экспресс-пригород», «Свердловская пригородная компания» и т.д. Данные договоры имеют долгосрочный характер и определяют порядок совместной работы пригородных пассажирских компаний (перевозчиков) и владельца инфраструктуры. В данных условиях у перевозчиков нет необходимости заключать разовые договоры на определенную перевозку, или отдельный период, долгосрочные договоры позволяют установить и «закрепить» за перевозчиком нитки графика в годовом графике движения поездов.

Таким образом, выше были освещены общие вопросы взаимодействия владельцев инфраструктуры и перевозчиков в Российской Федерации, далее рассмотрим принципы их хозяйственной деятельности на территории Республики Польша.

Основные нормативные правовые акты, которые регулируют взаимоотношения владельца инфраструктуры и перевозчика по вопросу предоставления доступа к железнодорожной инфраструктуре в Республике Польша: Закон о железнодорожном транспорте от 28 марта 2003 г. (далее — Закон); распоряжение министра инфраструктуры и строительства от 7 апреля 2017 г. «О предоставлении железнодорожной инфраструктуры» (далее — распоряжение); Регламент АО «ПКП ПЛК» (далее — Регламент).

В соответствии со ст. 29 Закона процесс предоставления доступа к железнодорожной инфраструктуре включает следующие этапы: рассмотрение заявления о предоставлении пропускной способности; предоставление заявителю пропускной способности (трасы/нитки графика для поездной, маневренной работы, простоя вагонов и пр.); предоставление возможности железнодорожному перевозчику,

указанному заявителем, использовать пропускную способность, иные услуги.

Предоставление пропускной способности в понимании Закона это — определение времени, зарезервированного для заявителя с целью организации движения, простоя поездов, выполнения маневренной работы.

Согласно ст. 29а Закона железнодорожным перевозчикам гарантируется минимальный доступ к железнодорожной инфраструктуре с учетом их равноправия. Ограничения могут быть наложены владельцем инфраструктуры по причине технических неисправностей, для перевозки опасных грузов (для тоннелей). Владелец инфраструктуры после консультации с заинтересованными сторонами может определить железнодорожные линии привилегированного типа при условии, что остальным поездам будет обеспечена реализация перевозки по альтернативной трассе или возможность использования остальной пропускной способности. Обязательным условием при этом является согласие председателя Управления железнодорожного транспорта — государственного органа по контролю и надзору в сфере железнодорожного транспорта (далее — УТК).

В соответствии со ст. 29d Закона заявитель имеет право подавать заявление о предоставлении пропускной способности только после заключения с владельцем инфраструктуры договора о предоставлении пропускной способности. Если заявитель и владелец инфраструктуры не договорятся относительно положений вышеуказанного договора, председатель УТК по требованию заявителя выдает административное решение о предоставлении пропускной способности, которое замещает договор. Заявления о предоставлении пропускной способности подаются в период с полуночи второй субботы декабря до полуночи второй субботы декабря следующего года, который именуется «периодом действия годового графика движения» [Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym].

В ст. 30 Закона регулируются вопросы предоставления пропускной способности и составления графика движения поездов. Так, на основании поданных заявлений владелец инфраструктуры предоставляет пропускную способность, на основании поданных заявлений о предоставлении трассы владелец инфраструктуры формирует график движения. Владелец инфраструктуры определяет порядок составления годового графика движения поездов.

На основании п. 7 § 8 распоряжения владелец инфраструктуры при рассмотрении заявлений и предоставлении пропускной способности учитывает [Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej]:

- 1) обязанность осуществления перевозок на основании закона;

2) инфраструктурные ограничения, указанные в подп. 1 п. 1 § 7 распоряжения (работы по содержанию инфраструктуры, заранее установленные правила движения на международных участках движения — на основании распоряжения Парламента и Совета Европейского Союза от 22 сентября 2010 г. № 913/2010);

3) условия наилучшего использования пропускной способности;

4) запланированное время движения;

5) очередь подачи заявлений.

Подробный порядок определения приоритетности предоставления пропускной способности определен в п. 4.3.1 Регламента [[https://www.plk-sa.pl/files/public/user\\_upload/pdf/Reg\\_przydzielania\\_tras/Regulamin\\_sieci\\_2019\\_2020/27.01.2020/Regulamin\\_sieci\\_2019\\_2020\\_v16.pdf](https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Reg_przydzielania_tras/Regulamin_sieci_2019_2020/27.01.2020/Regulamin_sieci_2019_2020_v16.pdf) (дата обращения: 15 мая 2020 г.)]. В свою очередь, п. 8 § 7 распоряжения определяет порядок действия владельца инфраструктуры и перевозчиков в случае коллизии заявлений (в рамках консультации с заявителями). В случае коллизий владелец инфраструктуры направляет заявителям информацию о возникших противоречиях (без идентификации заявителей, если на то не было выражено их согласия), предложения по разрешению данной коллизии, предложения альтернативных участков движения, информацию о критериях определения перевозчиков, с учетом очереди предоставления заявлений. Заявитель направляет свое согласие с данным предложением владельца инфраструктуры или свои замечания. Отсутствие ответа перевозчика в течение пяти рабочих дней означает согласие перевозчика с представленным предложением.

Акционерное общество «ПКП ПЛК» направляет перевозчикам предложения по разрешению коллизий, которые могут заключаться:

— в предоставлении иного периода времени движения;

— предоставлении иного участка движения, чем указано в заявлении;

— уменьшении времени движения поезда по переполненному участку инфраструктуры (уменьшение времени простоя, уменьшение массы поезда, использование иного тягового подвижного состава).

Если участники процесса не придут к решению, акционерное общество «ПКП ПЛК» предоставляет пропускную способность, учитывая технико-эксплуатационные параметры и возможность наилучшего использования пропускной способности.

В случае споров относительно предоставления пропускной способности акционерное общество «ПКП ПЛК»:

1) обращается к заинтересованным заявителям в течение четырех рабочих дней с целью получения от них предложений;

2) после получения предложений от заявителя в течение четырех рабочих дней анализирует их:

— в случае равенства заявителей (с точки зрения приоритета), траса предоставляется одному из заявителей с точки зрения наилучшего использования пропускной способности;

— в случае равенства заявителей (с точки зрения приоритета и наилучшего способа использования пропускной способности) траса предоставляется тому из заявителей, у которого будет больше дней курсирования (т.е. использования пропускной способности);

— в случае равенства заявителей (с точки зрения всех критериев), траса предоставляется тому из заявителей, который в рамках предыдущего графика движения запланировал больше трас на данном участке инфраструктуры.

О принятом решении акционерное общество «ПКП ПЛК» информирует заявителей не позднее 10 рабочих дней со дня получения информации о споре.

При согласовании годового графика движения поездов владелец инфраструктуры направляет заинтересованным перевозчикам в срок не позднее двух месяцев после направления перевозчиками заявлений на предоставление пропускной способности в рамках годового графика движения поездов, проект годового графика движения поездов. Заявители в течение одного месяца рассматривают данный проект и направляют свои предложения по его изменению.

В случае нехватки пропускной способности (невозможность обеспечить всем заявителям пропускную способность на данном участке, даже после процедуры координации) на определенном участке инфраструктуры владелец инфраструктуры немедленно сообщает об этом председателю УТК, заявителям, которые подали заявления на использование участка.

В соответствии со ст. 30а Закона заявитель имеет право обжаловать председателю УТК отказ в рассмотрении заявления, а также отказ в предоставлении пропускной способности. Председатель УТК может оставить жалобу без удовлетворения (отменить решение об отказе), изменить решение об отказе. В ст. 30б Закона определены условия использования пропускной способности. Так, пропускная способность не может быть «передана» иному заявителю. Если заявитель не является перевозчиком, пропускная способность не может быть использована для иной перевозки, а не той, которая указана в заявлении. Заявитель может указать разных перевозчиков. Заявитель, который является перевозчиком, не может указать в заявлении иного перевозчика.

Согласно правилам ст. 30с Закона владелец инфраструктуры предоставляет перевозчику, указанному заявителем, в срок, согласованный с заявителем, проект договора об использовании пропускной способности. Перевозчик может использовать пропускную способность только после подписания вышеуказанного договора. Договор заключается на срок, не превышающий период действия годового графика



движения поездов. Расторжение данного договора требует административного решения председателя УТК.

Если владелец инфраструктуры и перевозчик не согласуют положения договора, вопрос передается на рассмотрение председателю УТК (по аналогии со ст. 29d Закона). На основании ст. 30f Закона владелец инфраструктуры следит за пунктуальностью движения поездов. Если поезд перевозчика опоздал по причине, зависящей от иного перевозчика или владельца инфраструктуры, ему выплачивается компенсация виновным лицом. Вопросы выплаты компенсаций координирует владелец инфраструктуры. § 16 распоряжения определяет категории причин опоздания поездов, которые могут быть отнесены на владельца инфраструктуры или перевозчика. Так, перечислены причины опоздания поездов по вине перевозчика, например, увеличенное время простоя поезда, погрузочно-разгрузочные операции, приготовление поезда, действия работников.

Статья 31 Закона предусматривает возможность резервации пропускной способности путем заключения рамочного договора. Данный рамочный договор предусматривает примерные параметры пропускной способности, но не определяет конкретные трасы (участки движения). Рамочный договор заключается максимально на пять лет, может быть пролонгирован на следующие пять лет. В исключительных случаях рамочный договор может быть заключен на 15 лет. Рамочный договор не может ограничивать право иных перевозчиков на доступ к пропускной способности. Рамочный договор может быть заключен только после утверждения председателем УТК (который, утверждает договор в форме административного решения).

На основании § 26 распоряжения в рамочном договоре в обязательном порядке определяются:

- период действия договора;
- условия и сроки подачи заявлений о предоставлении пропускной способности;
- параметры предоставления пропускной способности;
- условия, которые гарантируют владельцу инфраструктуры использовать зарезервированную пропускную способность;
- условия внесения изменений или ограничения в отношении зарезервированной пропускной способности, которые позволяют использовать пропускную способность наилучшим образом;
- последствия неисполнения положений договора;
- сроки и порядок внесения платы.

Предметом рамочного договора является резервация пропускной способности, на основании которой заключившим его лицом будут подаваться заявления на предоставление пропускной способности на определенных участках инфраструктуры.

Данным договором предусмотрена ответственность сторон. За каждый поезд, для которого будет зарезервирована пропускная способность, но на который (без причин, не зависящих от перевозчика) не будет подано заявление о предоставлении пропускной способности или заявление о модификации пропускной способности, перевозчик уплачивает 100% оплаты за данный поезд, но не менее 1000 злотых. В случае, если перевозчик направит отказ от зарезервированной пропускной способности позже трех месяцев до момента предоставления заявления на предоставление пропускной способности в рамках годового графика движения, владелец инфраструктуры начислит оплату в размере 100 злотых за каждый поезд, которого касалась резервация пропускной способности, от которой отказался перевозчик.

Акционерное общество «ПКП ПЛК» два раза в год проводит анализ деятельности перевозчиков в рамках рамочных договоров. Если использование пропускной способности на определенном участке инфраструктуры в течение трех месяцев пред датой проведения анализ составляет менее 70% от запланированного, акционерное общество «ПКП ПЛК» уменьшает для данного участка инфраструктуры рамочную пропускную способность до фактического процента использования.

Представленная характеристика взаимоотношений владельца инфраструктуры и перевозчика на железнодорожном транспорте в Республике Польша показывает особенности формирования рыночных отношений в сфере железнодорожных перевозок. Польский рынок функционирует в условиях множественности перевозчиков (лицензии на осуществление перевозочной деятельности на железнодорожном транспорте имеют свыше 100 предприятий [<https://www.utk.gov.pl/pl/rejstry/licencjonowani-przewozn/15890,Wykaz-przewoznikow-licencjonowanych.html> (дата обращения: 20 мая 2020 г.)]), следовательно, правовое регулирование нацелено на создание условий для обеспечения равного доступа всех перевозчиков к инфраструктуре. Устанавливая своего рода гарантии минимального доступа к инфраструктуре для перевозчиков, законодатель гарантирует владельцу инфраструктуры использование путей перевозчиками (согласно графику движения) и устанавливает компенсации, прежде всего, в виде штрафов в случае отказа перевозчика от заранее согласованной нитки графика.

Стоит отметить, что в Республике Польша договор о предоставлении пропускной способности с владельцем инфраструктуры может заключать не только перевозчик, но и иное лицо (грузоотправитель, грузополучатель и др.), по поручению которого будет действовать железнодорожный перевозчик. Данная правовая конструкция представляется логичной в условиях «множественности» перевозчиков, так как владелец груза или иное заинтересованное лицо может поручить доставку разным перевозчикам различных грузов, в зависимости от мощностей, компетенций железнодорожных перевозчиков.

Правовое регулирование в сфере железнодорожных перевозок в Республике Польша идентично нормативному регулированию в других странах Европейского Союза, однако отличается от российского права.

В Российской Федерации, как уже описано выше, железнодорожных перевозчиков мало, ОАО «РЖД», как единый хозяйствующий субъект на железнодорожном транспорте, объединяет в себе функции перевозчика и владельца инфраструктуры общего пользования, в связи с чем необходимость в формировании сложного механизма совместной работы перевозчика и инфраструктуры с целью организации движения отсутствует. В рамках ОАО «РЖД» договорные отношения заменены внутрикорпоративными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы взаимодействия структурных подразделений компании, отвечающими за перевозочный процесс и функционирование инфраструктуры.

При формировании конкурентного рынка железнодорожных перевозок в Российской Федерации неминуемым является этап реформирования правового регулирования отрасли, потребуются изменение действующего законодательства в части урегулирования процесса взаимодействия перевозчиков и владельца инфраструктуры (возможно, инфраструктур), формирования графика движения поездов, равного распределения пропускной способности. В процессе реформирования законодательства в сфере железнодорожного транспорта будет полезен опыт правового регулирования в Европейском Союзе и Республике Польша, где уже функционирует конкурентный рынок перевозок.

#### **Литература**

1. Ткаченко, Е. В. Правовое регулирование предоставления инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования // Журнал российского права. — 2008. — № 10 (142).

#### **References**

1. Tkachenko, Ye. V. Pravovoye regulirovaniye predstavleniya infrastruktury zheleznodorozhnogo transporta obshchego pol'zovaniya [Legal regulation of the provision of the infrastructure of railway transport for general use] // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2008. — № 10 (142).